

Postanowienie z dnia 30 listopada 2006 r., I CSK 293/06

Ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu w razie uwzględnienia wniosku złożonego przez dotychczasowego właściciela, na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), wymaga wydania decyzji administracyjnej oraz zawarcia na jej podstawie umowy (art. 234 w związku z art. 158 k.c.).

Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski

Sędzia SN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Wojciecha Zygmunta S., Zofii Aliny R.-P., (...) przy uczestnictwie M.St. W., Wojciecha Jerzego G., Jacka G., Wandy Anieli J.-K. i Małgorzaty Marii G., o wpis prawa użytkowania wieczystego, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 30 listopada 2006 r. skargi kasacyjnej wnioskodawców od postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r.

oddalił skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

W skardze kasacyjnej od postanowienia Sądu Okręgowego, oddalającego apelację od postanowienia, którym oddalono wniosek o wpis w księdze wieczystej prawa użytkowania wieczystego, wnioskodawcy zarzucili naruszenie art. 7 ust. 1-3 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm. – dalej: "dekret") przez błędne zastosowanie tego przepisu i przyjęcie, że skutkiem decyzji administracyjnej wydanej na jego podstawie nie jest powstanie prawa użytkowania wieczystego gruntu, wynikającego z przepisów tego dekretu. Skarżący wnosili o

uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie.

Bezsporny stan faktyczny przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia wynika przede wszystkim z dołączonej do wniosku decyzji z dnia 3 września 2002 r., wydanej przez Burmistrza Gminy W.-B. w przedmiocie ustanowienia prawa wieczystego użytkowania nieruchomości oznaczonej jako działka nr (...) przy ul. A.K. w W., powołującej jako podstawę prawną art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu. Spornym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia jest skutek wydania takiej decyzji.

Sądy obydwu instancji uznały, że nie stanowi ona podstawy wpisu użytkowania wieczystego, dla którego ustanowienia wymagana jest ponadto umowa w formie aktu notarialnego między Gminą będącą właścicielem a uprawnionymi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosunki prawne dotyczące gruntów przejętych na własność gminy m. st. Warszawy na podstawie art. 1 dekretu są określane w piśmiennictwie jako „zagmatwane” i „skomplikowane pod względem prawnym”. Stan taki wynika z dawnej praktyki niechętniej przyznawaniu byłym właścicielom uprawnień do gruntów oraz znacznego okresu, w którym nastąpiły kilkakrotne zmiany stanu prawnego, powodujące, że prawa pierwotnie przewidziane w art. 7 ust. 1 dekretu, tj. prawo wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawo zabudowy za opłatą symboliczną, nie mogą już powstać.

Artykuł 7 dekretu w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że postępowanie o przyznanie na gruncie przejętym na własność gminy m. st. Warszawy jednego z praw wymienionych w art. 7 dekretu jest wszczynane na wniosek dotychczasowego właściciela, wiążący Gminę, jeżeli korzystanie z gruntu przez wnioskodawcę da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według „planu zabudowania”. W świetle tego sformułowania nie mogło budzić wątpliwości uprawnienie Gminy do odmowy uwzględnienia wniosku. Organ administracji publicznej rozstrzygał w postępowaniu administracyjnym o zasadności wniosku osoby fizycznej lub prawnej. Decyzja po uzyskaniu przymiotu ostateczności stabilizowała sytuację prawną petenta i organu, ponieważ wznowienie postępowania, uchylenie lub jej zmiana były dopuszczalne tylko w wypadkach określonych przez obowiązujące wówczas rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.). Sformułowanie o „przyznaniu” nie uzasadnia przekonania, że decyzja powodowała powstanie wymienionych praw bez

potrzeby zawierania umowy, ponieważ art. 7 ust. 3 prowadzi do przeciwnych wniosków, stanowiąc, że w razie uwzględnienia wniosku gmina ustali, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy na prawie zabudowy, oraz określi warunki, pod którymi umowa może być zawarta. W przepisie tym chodzi o umowę ustanawiającą prawo, którego domagał się wnioskodawca, wobec czego widoczna staje się konstrukcja dwustopniowego trybu powstawania praw wymienionych w art. 7 ust. 1 dekretu – przez wydanie decyzji administracyjnej oraz zawarcie na tej podstawie umowy.

Z chwilą wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm. – dalej: "Pr.rzecz."), tj. od dnia 1 stycznia 1947 r., oddawanie gruntów w wieczystą dzierżawę oraz w ramach prawa zabudowy stało się niedopuszczalne. Gruntów warszawskich dotyczył art. XXXIX dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające Prawo rzeczowe i Prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321 – dalej: "p.w.Pr.rzecz."), przyznający uprawnienie do zmiany we własność czasową, nabytego przed dniem 1 stycznia 1947 r., prawa zabudowy lub dzierżawy wieczystej. Przepisy te zmieniały treść dekretu, dopuszczając przyznawanie wnioskodawcom przejętych gruntów na własność czasową (art. XXXIX § 2 p.w.Pr.rzecz. w związku z art. 100 § 1 Pr.rzecz.).

Następną zmianę stanu prawnego spowodowało wejście w życie z dniem 21 lipca 1961 r. ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32 poz. 159). Dla prowadzonych rozważań istotną zmianę stanowiło wprowadzenie prawa do gruntów państwowych pod nazwą "użytkowania wieczystego". Znajdujący się wśród przepisów przejściowych art. 41 przekształcał istniejące m.in. prawa wieczystej dzierżawy, zabudowy i własności czasowej w prawo wieczystego użytkowania; były to prawa nabyte na podstawie art. 7 dekretu. Zdarzeń przyszłych dotyczył natomiast art. 40 ust. 1 ustawy stanowiący, że ilekroć dotychczasowe przepisy przewidują zbywanie gruntów państwowych na własność czasową, rozumieć przez to należy oddawanie w wieczyste użytkowanie w trybie określonym w tejże ustawie. Dodać jeszcze należy, że zgodnie z art. 46 ustawy dokonano derogacji rozdziału V Prawa rzeczowego, zawierającego m.in. unormowanie własności czasowej, eliminując je niezwłocznie z porządku prawnego.

Według reguł języka polskiego, tryb oznacza postępowanie w określonym porządku, inaczej – metodę lub sposób postępowania. Ustawa w art. 18 ust. 1 określała to następująco: "umowę wieczystego użytkowania zawiera na podstawie

decyzji organu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej przedstawiciel tego organu".

W art. 7 dekretu nie został wprawdzie użyty wyraz „zbywanie”, stosowany w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., jednak bezokolicznik „przyznać” jest synonimem słów: dać, wydać, przydzielić lub zgodzić się na to. Według reguł wykładni językowej, można zatem uznać, że tryb przewidziany w art. 18 ust. 1 i 2 ustawy należało stosować w razie uwzględnienia wniosku dotychczasowego właściciela, tym bardziej, że regulacja zawarta w art. 40 i 41 ustawy wykazuje związek.

Konkludując, należy stwierdzić, że od chwili wejścia w życie ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oddawanie byłym właścicielom gruntów tzw. warszawskich następowało dwuetapowo: przez wydanie decyzji administracyjnej (art. 18 ust. 1) oraz przez zawarcie umowy w formie aktu notarialnego (art. 14 ust. 1 i 2).

Konstrukcja ta jest odpowiednia dla działania nie tylko w sferze *imperium*, ale i *dominium*. Ponieważ oświadczenia woli w imieniu Skarbu Państwa składa organ (w znaczeniu prawa administracyjnego), uzasadnione było takie ukształtowanie postępowania, aby uniknąć dowolności działania funkcjonariuszy.

Sąd Najwyższy nie podziela odmiennych poglądów wykluczających potrzebę, a nawet dopuszczalność zawarcia umowy w razie uwzględnienia wniosku byłego właściciela o przyznanie użytkowania wieczystego wyrażonych m.in. w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2004 r., I SA 1354/02 (nie publ.) oraz w piśmiennictwie.

Konieczność zawarcia umowy przyjął natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, trafnie wskazując, że przepisy kodeksu cywilnego powinny służyć do określenia warunków zawarcia umowy użytkowania wieczystego gruntu. Powtarzane w piśmiennictwie wzmianki o władczym charakterze rozstrzygnięcia, zawarte w uzasadnieniu tej uchwały, służyły uzasadnieniu potrzeby wydania decyzji jako aktu poprzedzającego zawarcie umowy. W tym znaczeniu za utrwalone należy uznać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, że rozpoznanie wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu następuje w drodze decyzji administracyjnej (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60). Brak jednakże

podstaw do przypisywania temu Sądowi poglądu o niedopuszczalności zawierania umowy, skoro w obu powołanych wyżej orzeczeniach wyraźnie stwierdzano, że „gmina ma określić warunki, na których umowa może być zawarta”.

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że decyzja Burmistrza Gminy W.-B. z dnia 3 września 2002 r. w przedmiocie ustanowienia na określony czas prawa użytkowania wieczystego wydana na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy stanowi dla organu tej Gminy podstawę zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste osobie uprawnionej. Skądinąd w punkcie 5 jej osnowy stwierdzono, że należy zawrzeć taką umowę, a w punkcie 8 określono zasady rozliczeń w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego lub rozwiązania umowy przed terminem.

Nie znajdując usprawiedliwionej podstawy skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy oddalił ją zgodnie z art. 398¹⁴ k.p.c.

